

04/2021

15 de enero de 2021

*Juan Luis Manfredi Sánchez\**

**El impacto de la COVID-19 en la  
narrativa estratégica  
internacional**

## El impacto de la COVID-19 en la narrativa estratégica internacional

### Resumen:

El objetivo de la investigación es analizar la crisis de la COVID-19 a través de la narrativa estratégica, que refleja la comunicación internacional y el liderazgo político en tres vectores. El primero es la estructura y la posición de un actor en la escena internacional. Consiste en la acción exterior que se ejecuta. El segundo proyecta valores políticos. El trato comunicativo hacia la Organización Mundial de la Salud o los países vecinos muestra dichos valores, que proyectan una forma de ver el mundo. También aparece aquí el lenguaje bélico. El tercero persigue la legitimidad de la acción exterior, bien sea mediante tuits, comunicados de prensa, difusión de noticias falsas o sobreexposición del líder político. El presente trabajo muestra una perspectiva comparada del uso de la narrativa estratégica para los objetivos de política exterior. La comunicación política tiene efectos performativos en el orden internacional, ya que cada acción tiene reflejo político. Los resultados demuestran que la sobreexposición presidencial, los tuits y el lenguaje de las emociones son argumentos de peso en la construcción de la agenda de relaciones internacionales. Este hallazgo es el impacto de la COVID-19 en el liderazgo político y la gobernanza pública.

### Palabras clave:

Diplomacia pública, comunicación política, liderazgo, propaganda, narrativa estratégica, COVID-19.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *The impact of COVID-19 on the international strategic narrative*

### *Abstract:*

*The objective of the research is to shed light on the COVID crisis through the strategic narrative, which reflects international communication and political leadership in three vectors. The first is the structure and position of an actor on the international scene. It means what foreign policy is developed. The second projects political values. The style WHO or neighbours are treated confirm a way of seeing the world. The third pursues the legitimacy of external action through tweets, press communique, distributing fake news or overexposing the political leader. This paper shows a comparative perspective of the use of the strategic narrative for the foreign policy objectives. Political communication has performative effects in the international order as far as any action has political consequences. The results show that the presidential overexposure, tweets, and the language of emotions are weighty arguments in the construction of the international relations agenda. This finding is the impact of COVID-19 on political leadership and public governance.*

### *Keywords:*

*Public diplomacy, political communication, leadership, propaganda, strategic narrative, COVID-19.*

### Comunicar el liderazgo internacional: narrativas estratégicas

El liderazgo político es una disciplina de creciente interés para el estudio de la comunicación internacional. Son las narrativas estratégicas, esto es, el uso que los actores políticos dan a los acontecimientos internacionales para: a) explicar su posición en el orden internacional —en este caso, el papel que ejerce en la resolución de la crisis pandémica—; b) reforzar la identidad y los valores —la ayuda sanitaria o el control de la población encajan en este aspecto—; y c) legitimar las decisiones y crear significados mediante la implementación de políticas públicas nacionales y globales<sup>1</sup>. Los tres niveles permiten entender los efectos persuasivos de la comunicación internacional. Los estudios sobre narrativa estratégica han contribuido al avance de la comprensión de la relación entre poder y comunicación.

La proyección exterior de la imagen del presidente se emplea para reforzar un mensaje destinado a su comunidad política o a posicionarse en el tablero internacional. Se agranda la figura presidencial, el proyecto político o los valores que promueve un país. El presidencialismo crea una historia ganadora sobre el rol del país en las grandes cuestiones de actualidad<sup>2</sup>.

La dimensión doméstica crea la ilusión de participación en la política exterior de un país y refuerza un mensaje de grandeza, singularidad y emociones políticas. La ontología de la emoción política explica la construcción de la identidad y la desafección ante las instituciones políticas. El colectivo es más importante que el individuo: *Make America Great Again!*, *Take Back Control*, *Brasil acima de tudo*, *Deus acima de todos* o *Por el bien de todos*, *primero los pobres* son lemas de campaña en Estados Unidos, Reino Unido, Brasil y México, respectivamente. El argumento de la nación, la patria, el legado histórico, la arquitectura, el patrimonio, la memoria o la denominación de los territorios reducen la precisión argumentativa e impulsan la polarización afectiva<sup>3</sup>.

La audiencia global es sobre todo audiovisual, que consume productos estandarizados a través de canales, tabletas y plataformas de alcance global. No se produce una

<sup>1</sup> ROSELLE, Laura; MISKIMMON, Alistair y O'LOUGHLIN, Ben. «Strategic narrative: A new means to understand soft power». *Media, war & conflict*, 7, 1, 2014, pp. 70-84.

<sup>2</sup> NYE, Joseph. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs 2004.

<sup>3</sup> PAPACHARISSI, Zizi. «Affective Publics. Sentiment, Technology, and Politics». Oxford: Oxford University Press 2015.

separación expresa entre los mensajes destinados a los públicos internacionales y local<sup>4</sup>. Así, la diplomacia pública se sirve de la estructura política y social para realzar el liderazgo presidencial y desvincularlo de la acción de gobierno. La imagen del líder es el argumento. Crea la agenda, porque controla la conversación en redes sociales y en la televisión, al tiempo que facilita el trabajo del informador gráfico en prensa y servicios editoriales. El hiperlíder da publicidad a sus emociones en redes sociales, que facilitan la desinstitucionalización de la diplomacia pública y que dificultan la discreción debida a la negociación diplomática. El modelo desintermedia los mensajes y profiere un carácter institucional a cualquier ocurrencia o comentario del poder ejecutivo, sin los contrapesos habituales, tales como prensa, partido o instituciones. Si todo se tuitea con lemas nacionalistas, hay menos espacio para los acuerdos y las entrevistas periodísticas.

En cuanto a contenidos, no importa el principio de veracidad o de legalidad, sino el sentimiento y el compromiso estético. Los tuits y *emojis*, las emisiones en Periscope, el abuso del *prime-time* en televisión o la interacción con celebridades forman parte del espectáculo<sup>5</sup>. Se ha impuesto una suerte de «política de la impaciencia» acelerada por el dominio de las redes sociales: el tiempo real, la desintermediación y la impulsividad caracterizan el comportamiento comunicativo de los líderes políticos<sup>6</sup>. Estas acciones pavimentan la cultura política de la posverdad<sup>7</sup> y la pulsión antidiplomática<sup>8</sup>.

### Estructura y valores del nuevo orden post-COVID

Los países compiten por su lugar en el mundo. China ha sido el actor más relevante de la crisis y su narrativa estratégica ha evolucionado muy rápido para aprovechar el vacío de liderazgo internacional. En un primer momento, el Gobierno de Xi Jinping no terminaba de ofrecer información coherente sobre el origen o el tratamiento de la infección. Sin embargo, a partir de la declaración de emergencia, China desplegó ayuda humanitaria en 120 países. Los respiradores médicos, las mascarillas, la cooperación

<sup>4</sup> STOYCHEFF, Elizabeth; NISBET, Erik C. «Priming the costs of conflict? Russian public opinion about the 2014 Crimean conflict», *International Journal of Public Opinion Research*, 29, 2016, pp. 657-675.

<sup>5</sup> AMADO, Adriana. *Política pop: de líderes populistas a telepresidentes*. Buenos Aires: Ariel 2014.

<sup>6</sup> BØDKER, Henrik; ANDERSON, Chris. «Populist time: Mediating immediacy and delay in liberal democracy», *International Journal of Communication*, 13, 2019, pp. 5948-5966.

<sup>7</sup> CRILLEY, Rhys. «International relations in the age of post-truth politics», *International Affairs*, 94, 2, 2018, pp. 147-425.

<sup>8</sup> COOPER, Andrew F. «Adapting Public Diplomacy to the Populist Challenge», *The Hague Journal of Diplomacy*, 14, 1-2, 2019, pp. 36-50.

sanitaria y las donaciones se han distribuido, sobre todo, a través de las infraestructuras de la Belt Road Initiative. Destaca el impacto de la diplomacia de mascarillas, cuya demanda local de bienes y servicios médicos procede de fábricas chinas: transmite el mensaje de eficiencia y respuesta a la emergencia sanitaria. En Europa, China ha mostrado un fuerte apoyo a Serbia, cuyo presidente Vucic publicitó las ayudas y parabienes de la industria china frente a la lentitud burocrática de la Unión Europea. En el seno de la UE, el apoyo a Italia ha polarizado la sociedad con campañas de redes sociales a favor de la ayuda china. El 46 % de los tuits que usan el *hashtag* #forzaCinaeItalia han sido generados por *bots*, y el 37 % de los que publican #grazieCina. Como resultado, las encuestas ofrecen números sorprendentes: el 52 % de los italianos considera a China el país más amigo, un crecimiento de 42 puntos en un año; le siguen Rusia con el 32 % y Estados Unidos con el 17 %. Es un cambio de valores sustancial<sup>9</sup>.

La Administración estadounidense ha empleado la crisis para reforzar una narrativa neoaislacionista en sintonía con el proyecto presidencial. Las críticas a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la denominación «virus chino» o «virus de Wuhan» o la parálisis del G20 transmiten un mensaje de autonomía en las decisiones, lejos del multilateralismo y con una identificación de China como rival sistémico.

En América Latina, el fenómeno de López Obrador ante la pandemia recuerda el peso de la memoria histórica. En su discurso público crea una narrativa interna basada en la identidad, una interpretación de la memoria histórica y la atribución directa de decisiones científicas como sinónimo de objetivas, razonables y destinadas a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En cambio, el discurso de Bolsonaro se caracteriza por la repetición de sus estadísticas personales (número de *followers*, seguidores en la aplicación de Facebook), su relación cercana con otros líderes mundiales (Donald Trump, Rudy Giuliani, Xi Jinping), la evolución de su propio análisis médico y los ataques constantes a la prensa. Además, emplea citas bíblicas y menciones directas a *Deus*. Su propio eslogan es *Deus acima de todo*. Otros recursos discursivos son *povo* y *Forças Armadas*, repetidos en multitud de ocasiones como salvadores. Interesa la polémica de la hidroxiquina, un tratamiento no testado para luchar contra la COVID-19. Interesa

<sup>9</sup> CORATELLA, Teresa. «The Dangers of Crisis Diplomacy: Italy, China, and Russia», ECFR, 2020. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_dangers\\_of\\_crisis\\_diplomacy\\_italy\\_china\\_and\\_russia](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_dangers_of_crisis_diplomacy_italy_china_and_russia)

aquí porque el hiperliderazgo consiste también en discutir métodos científicos y aportar soluciones dentro del marco de políticas públicas.

En el nuevo orden, la Unión Europea ha estructurado el mensaje en tres ejes. El primero es un discurso económico. Las medidas extraordinarias para afrontar el shock económico dan sentido al mercado único, que saldrá reforzado en la medida en que ningún socio quede atrás. La narrativa de estabilidad económica y mercado europeo se concreta en el eslogan *Stronger Together*, que se concreta en medidas de relajación de las restricciones a la importación de productos sanitarios, la donación intraeuropea de mascarillas o guantes, el traslado de pacientes entre hospitales europeos, la coordinación de las ayudas económicas y la recurrencia de las reuniones del Consejo Europeo. El segundo eje es la identificación de China como competidora sistémica. El discurso de José Borrell (el 23 de marzo de 2020) establece que tras las «políticas de generosidad» hay un trasfondo de «batalla global de narrativas», una «competencia por la influencia» y un argumento de China «como socio responsable y fiable». El argumento del alto representante de la Unión Europea considera que la cooperación sanitaria persigue una ganancia estratégica, bien en términos de provisión de bienes, o bien en la eficiencia de las infraestructuras de la Ruta de la Seda. Poco después, el boletín *EUvsDisinfo*, con fecha de abril de 2020, asociaba la ayuda a operaciones encubiertas basadas en desinformación —sobre el origen del virus— y narrativas conspiranoicas —virus importado por las tropas estadounidenses, origen humano del virus—. La publicación no representa la posición oficial de la Unión Europea, sino que se define como un recopilatorio de información y análisis bajo el estamento East Stratcom Task Force. El informe valora que las acciones informativas favorecen la impresión de eficiencia de la ayuda china frente a la inacción europea. Las declaraciones y los boletines molestaron a los dirigentes chinos, quienes transmitieron su enfado. Zhang Ming, embajador de China ante la Unión Europea, consideró que estas afirmaciones oficiales eran «políticas» y se alejaban de las soluciones compartidas ante el avance de la pandemia.

La tercera herramienta es la conferencia de donantes, auspiciada por la Comisión Europea para recaudar al menos 7500 millones de euros para la Organización Mundial de la Salud. Cuarenta Gobiernos atendieron la llamada para unificar los fondos contra la pandemia, en concreto, para el diagnóstico, el tratamiento y la vacuna. Destaca la incorporación de China en el último momento, con un mensaje de «responsabilidad ante

la comunidad internacional», «confianza social y solidaridad» y una aportación de 30 millones de dólares. Sirve la conferencia de donantes para medir la narrativa hostil de otros países contra instituciones multilaterales. India, Rusia, Brasil y Estados Unidos no han participado, mientras que Francia, Italia, Noruega y Alemania han animado a la participación. La recaudación se suma a la herramienta *Access to COVID-19 (ACT)*, un acelerador para el multilateralismo de cuño sanitario coordinada por la OMS. El mensaje refuerza el valor de la cooperación a través de las organizaciones internacionales. La dimensión económica encuentra apoyo en el memorando de entendimiento entre la OMS y el Banco Europeo de Inversiones, vehículo financiero que facilita la incorporación de socios privados.

Rusia funde en su narrativa un posicionamiento global como potencia en materia de salud y unos valores de sospecha contra el orden liberal occidental. Putin personifica la contribución neta a la salida de la crisis con investigación, ciencia y donaciones de material médico a más de 50 países, incluyendo Italia. Los valores se vehiculan a través de una narrativa especulativa y a través de tuits y contenidos en la televisión internacional RT y el sistema de medios estatales<sup>10</sup>. Rusia, China e Irán se retroalimentan usándose como fuentes —proceso que legitima el origen de la información ante la audiencia— y creando una cámara de resonancia con los mismos argumentos. El análisis de contenido refleja dos temas principales en la agenda rusa. Por un lado, el vigor de la ciencia rusa con la producción de la vacuna Sputnik V —nombre señero en la historia espacial—, con financiación del fondo estatal Russian Direct Investment Fund. Desde el mes de julio, las fuentes rusas han alabado las cualidades científicas y la seguridad de la vacuna. El mensaje de autonomía estratégica en materia de ciencia y biotecnología ubica a Rusia en pie de igualdad con los otros fabricantes de vacunas, a saber, la Unión Europea, Reino Unido, Estados Unidos o China. El liderazgo presidencial se manifiesta en la propia inoculación de Putin, cuya imagen constituirá un mensaje de «vacuna segura». Por otro lado, la vacuna es la garantía para la recuperación económica. Ya afecta a la popularidad de Putin, según los datos del Levada Center, centro independiente para el estudio de la opinión pública. Junto a la recuperación interna, la exportación de 500 millones de dosis por un precio aproximado de 20 dólares la unidad a Arabia Saudí, Hungría, Emiratos

<sup>10</sup> YABLOKOV, Ilya. «Conspiracy theories as a Russian public diplomacy tool: The case of Russia Today (RT)», *Politics*, 35, 3-4, 2015, pp. 301-315.

Árabes, Indonesia, Filipinas, Brasil, México o India, así como las repúblicas del espacio postsoviético, supone ingresos extraordinarios para la maltrecha economía rusa.

Turquía ha expandido su red diplomática y ha distribuido ayuda médica en 55 países, incluyendo los Balcanes, Reino Unido, China y Estados Unidos. La narrativa turca se dirige a la audiencia doméstica, que refuerza la posición de Erdogan como hiperlíder que domina la pandemia en una región geográfica determinada. El mensaje de ayuda exterior refuerza la idea de que se ha respondido rápido y en territorio turco la infección está bajo control. La información internacional de los medios estatales ha difundido con detalle la penuria europea y la baja calidad de los servicios médicos. En la escala internacional, la diplomacia pública se despliega en la medida en que el prestigio turco ha caído en la opinión pública global. La ayuda directa a Estados Unidos tiene como finalidad mitigar la crisis abierta por la compra de material militar ruso. Al tiempo, las limitaciones comerciales a la exportación de productos y material médico hacia España, Italia y Reino Unido se han resuelto como una concesión turca a las necesidades europeas. Las exportaciones turcas, como diplomacia comercial, apoyan un mensaje interno y externo de liderazgo, resolución y valores de solidaridad. El sector sanitario industrial contribuye a que la imagen exterior se base en el respeto y la condición de socio fiable ante Europa y Estados Unidos.

Otras potencias emergentes emplean la pandemia para proyectar un mensaje adecuado a su política exterior. Cuba ha recuperado sus «diplomáticos de bata blanca», el envío de profesionales a Catar, Sudáfrica, España o Italia. En total, 28 brigadas médicas compuestas por 3600 sanitarios se han distribuido por 35 países sin factura económica ni condicionalidad política. El contingente médico, denominado Henry Reeve Brigade, da cobertura a la diplomacia médica cubana desde 2005 y su acción ha sido promovida para el premio Nobel de la Paz.

En cambio, otros países como Brasil, Ecuador y Bolivia han prohibido la entrada de estos profesionales, mientras que Estados Unidos ha denunciado esta operación como «explotación de los trabajadores médicos cubanos» y «solidaridad médica camuflada de adoctrinación política», en palabras de Aníbal Cruz, ministro de Salud boliviano en el Gobierno conservador. Human Rights Watch denuncia la explotación laboral y el sacrificio de las libertades personales, a pesar del bien común de la ayuda médica.

Taiwán ha desplegado una comunicación internacional basada en la provisión de materiales médicos de primera calidad, con una fuerte base tecnológica e industrial. Su producción es autónoma de China y permite la exportación, así como la donación de millones de mascarillas a Europa y Estados Unidos. El mensaje interno de eficiencia se basa en un número muy bajo de infectados y fallecidos. Así, se refuerza un mensaje de corte nacionalista contrario a las políticas de Pekín: Taiwán es una isla capaz de resistir la crisis y Corea del Sur se ha posicionado como un poder intermedio, cuya capacidad se basa en la tecnología. El capital diplomático se construye sobre una respuesta proactiva y creíble, la rápida difusión de pruebas, la responsabilidad ciudadana y la capacidad de organizar unas elecciones fiables con el mayor grado de participación desde 1992. El control sanitario, basado en la vigilancia intensiva, ha estimulado la recuperación económica de ambos países. La base tecnológica de los bienes sanitarios, la calidad de la red digital que facilita el teletrabajo, el grado de precisión en la vigilancia ciudadana o la ubicación como puerto seguro para la cadena global de suministro se han constituido como mensajes legitimadores de las decisiones políticas.

En el orden de los valores, los países han promovido una cultura de guerra contra el virus. Persigue la unidad de la nación, movilizar los recursos y confiar en el poder ejecutivo, que toma decisiones en condiciones de estrés e incertidumbre. Trump se autodefine como «presidente en guerra» y autoriza un lenguaje bélico contra «el enemigo invisible» cuyos efectos son «peor que Pearl Harbor, peor que el ataque contra el World Trade Center». El hiperliderazgo del Poder Ejecutivo se asienta sobre la condición de «ocasión extraordinaria» que recoge el artículo 2.3. de la Constitución estadounidense. Bajo ese paraguas, Trump ha querido adelantar 165 nombramientos que son «necesarios» en la gestión de la pandemia. En China, Xi Jinping aparece como el «líder que comanda la batalla decisiva», cuyos fallecidos son «mártires».

El discurso de Boris Johnson bebe de las fuentes de Churchill. Asegura que los británicos se han «alistado» en la lucha. En España, tres de los cinco portavoces son Guardia Civil, Policía y Fuerzas Armadas, junto a representantes de sanidad y transportes. El riesgo del uso del lenguaje bélico consiste en que da la primacía a las decisiones del ejecutivo por cuestiones de salud pública y unidad de mando, sin espacio para la crítica por parte de la oposición o la pregunta periodística.

En el ámbito de los valores, destaca el enfoque de género. Se han multiplicado las referencias al modelo femenino de gestión de la crisis de salud con primeras ministras

en Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Islandia, Bélgica, Taiwán y Escocia. Las cifras de seguimiento que elabora la Universidad de Oxford indican que estos países tuvieron menores tasas de fallecimiento por la infección. Jacinta Ardern, primera ministra de Nueva Zelanda, fue la primera en hablar claro sobre la pandemia y activar un marco informativo de soluciones económicas. De hecho, se bajó el sueldo el 20 % en solidaridad con otros recortes públicos. El manejo de las redes sociales y la producción de vídeos sencillos, como la elaboración de una mascarilla con un pañuelo, ha impulsado su popularidad global. A nivel doméstico, su reelección en octubre de 2020 confirma el aplauso de sus compatriotas, ya alcanzó el 49 % de los votos y mayoría absoluta. Erna Solberg, primera ministra noruega, innovó en la comunicación para menores con una rueda de prensa dirigida de forma expresa a estos. De Tsai Ing-Wen, presidenta de Taiwán, se subraya su estilo directo a la hora de afrontar la pandemia, mientras que los vídeos de Angela Merkel muestran su conocimiento científico.

Todas ellas feminizan la acción internacional con un estilo alejado del hiperlíder con apoyo expreso de consejos o comités científicos transversales y de reconocido prestigio. La líder no personaliza la decisión, sino que coordina el mensaje de salud público con un lenguaje empático (vídeos) y no beligerante («en guerra contra el virus»). Comparten algunas medidas como el rigor y la multiplicación de las pruebas, así como la relajación de las medidas de confinamiento (más responsabilidad individual ante viajes o salidas) o el no cierre de las escuelas. Las mujeres parten de un nivel superior de confianza por parte de las respectivas opiniones públicas, lo que facilita la difusión de mensajes políticos, las recomendaciones médicas o la toma de medidas más estrictas, llegado el caso. La confianza pública contribuye a la colaboración interadministrativa tanto en el plano interno como en el ámbito de las instituciones internacionales.

### **Legitimar las decisiones del ejecutivo: de la diplomacia de mascarillas a la información asimétrica**

En el caso de China, su doctrina de legitimidad se basa en la eficacia de las políticas públicas. Es una narrativa estratégica por la vía de los hechos. Destacan tres hechos que refuerzan el liderazgo político internacional. El primero es el reparto de material médico. No importa la calidad de las mascarillas, sino la ceremonia de entrega en

aeropuertos y puertos con apoyo y presencia de la embajada. La infraestructura, la logística y el desarrollo tecnológico es un discurso que refuerza la autonomía que genera la iniciativa Belt Road y la capacidad china para liderar un orden global al margen de Estados Unidos o la Unión Europea. En el sudeste asiático y en la región de Asia Central, se da por sentado que las vacunas serán de origen chino en línea con la bilateralidad y el acceso preferente a bienes y servicios médicos. En Iberoamérica, el impacto de la diplomacia de mascarillas es sustancial. Estados Unidos ha dejado de ser la referencia en materia de cooperación o donaciones. Wang Yi, ministro de Exteriores chino, ha garantizado un préstamo por valor de 1000 millones de dólares para la adquisición de la vacuna. Es una decisión de comunicación estratégica que reúne acción médica y comercial. El segundo elemento es la participación privada. Tanto Alibaba como Huawei han promovido políticas de donación. La popularidad de Jack Ma, fundador de Alibaba, ha contribuido a esta suerte de poder blando del emprendimiento. En la región iberoamericana, el propio Ma ha tuiteado con asiduidad la entrega de 2 millones de mascarillas, 400 000 tests y más de 100 ventiladores distribuidos por las distintas repúblicas. Huawei ha puesto a disposición la red satelital, la inteligencia artificial y la tecnología para el diagnóstico temprano. Por último, a modo de visualización de la efectividad, el Gobierno chino ha distribuido la señal en abierto de la construcción de un hospital en diez días. Se pretende ganar espacio mediático y en redes sociales para afianzar la seguridad y la eficacia técnica con la distribución de productos audiovisuales profesionales. La eficiencia de colaboración público-privada envía un mensaje que gusta en países con alta intervención pública en las decisiones de negocio, inversión, infraestructuras o provisión de servicios. En otra línea, los vídeos de drones que protegen a ancianos y poblaciones vulnerables ofrecen una visión empática de la videovigilancia. En el seno comunitario preocupa el impacto chino y ruso en los Balcanes. La Declaración de Zagreb de 2020 se acompaña de una inyección de 3300 millones de euros para incrementar la «perspectiva europea» en la región, ante la creciente injerencia rusa y turca, además de la china. En el continente americano, la crisis de salud pública se plantea como una oportunidad para reformular las infraestructuras de conexión, el transporte intermodal, el acceso a las materias primas, la orientación de las cadenas de suministro hacia el océano Pacífico y otras medidas en línea con la Ruta de la Seda.

El modelo de Taiwán se contrapone al chino continental. Su iniciativa exterior ha pivotado hacia una comunicación internacional de matriz económica. La adaptación de las

fábricas y la logística a la demanda global de servicios sanitarios crea una narrativa de economía tecnológica, eficiente, al margen de los gigantes de manufactura electrónica. Se ha normalizado la infección con el uso intensivo de tecnología para controlar la evolución de la población, marcar las redes de contactos y trazar los desplazamientos de dicha red. Por eso, la isla ha mantenido la actividad económica y social con cierta normalidad. Las mascarillas son obligatorias, por lo que se ha racionado la distribución y se ha prohibido la exportación. La legitimidad de la isla aspira a conseguir reconocimiento internacional y presiona para recuperar su silla en la OMS, donde disfrutaba de estatus de observador hasta 2016. Cuenta con pocos apoyos, que además se ven obligados a elegir entre la isla y la China continental. En Iberoamérica, Paraguay es el único país con relaciones diplomáticas estables, lo que ha limitado la ayuda económica y sanitaria para la recuperación post-COVID.

La comunicación internacional de Estados Unidos se ha estructurado en torno al presidente Trump en la carrera por su reelección. Su presencia constante en las ruedas de prensa ordena la agenda informativa, que completa con la publicación sistemática de tuits para justificar sus decisiones. Ha llegado a presumir de audiencia televisiva en medio de la pandemia. Los ataques a la prensa, la OMS, los demócratas o el Gobierno chino son recurrentes, de modo que polariza los argumentos y los debates. La anécdota de beber desinfectante para acabar con el virus refleja una técnica de comunicación que prefiere la intervención directa en cualquier asunto de gravedad sin rigor o consideración previa. Es la desinstitucionalización de la práctica médica o el discurso contrario al conocimiento experto, que sustenta que la efectividad de las políticas públicas estadounidenses depende del afán del presidente y no tanto de las decisiones científicas.

En el ámbito internacional, la pulsión antidiplomática ha conducido a la toma de decisiones contrarias al mensaje de líder regional. Se han bloqueado las exportaciones de material médico hacia Iberoamérica, lo que ha impulsado el comercio chino en la región. En el seno de la Organización Mundial de la Salud, la ausencia de Estados Unidos de la iniciativa COVAX (la dotación de 2000 millones de dólares para el plan vacunal) permite la hegemonía financiera china.

En Europa se discute la narrativa china. Los ministros de Exteriores de Reino Unido y Francia han manifestado cierta desconfianza ante la eficacia china. La falta de transparencia en la provisión de datos, la expulsión de periodistas «por motivos de seguridad» o la falta de colaboración en materia científica han disgustado a las

cancillerías europeas. La propia Angela Merkel ha animado a compartir avances en investigación para conocer la génesis del virus y encontrar una vacuna. El doble discurso de liderazgo científico e impacto económico aspira a ser el marco o encuadre informativo de las decisiones comunitarias. Sin embargo, hasta que la vacuna no sea efectiva o el dinero de los donantes llegue a término, el encuadre europeo de liderazgo y efectividad tendrá menos éxito que la donación masiva de bienes sanitarios.

En suma, la pandemia permite la lógica de la información asimétrica, que refuerza el papel del líder político que puede estructurar los mensajes de acuerdo con su propia agenda. La fusión entre audiencia doméstica e internacional acentúa este comportamiento mediático. Las redes sociales, sobre todo Twitter, facilitan un tono carismático, certificador de buenas decisiones. El virus, como enemigo exterior, cohesiona la población con su líder, que emplea una retórica de eficacia en la provisión de decisiones de política pública. En dicho contexto de legitimidad y eficacia de las decisiones, la crítica o la rendición de cuentas pasan a un segundo plano.

### **Conclusión: los riesgos de desinstitucionalización de la comunicación internacional**

Se observan dos conclusiones. La primera es la validez de la narrativa estratégica como conjunto de herramientas para comprender la lucha por el encuadre comunicativo internacional. Supera las tesis de diplomacia pública mediada en la medida en que aspira a entender con qué propósito se construyen los encuadres, qué personajes o actores participan en la construcción de la narrativa fuera del circuito de la comunicación institucional y qué tipo de dilemas o soluciones de política pública se ofrecen. Asimismo, la desintermediación tiene dos consecuencias: 1) ha disminuido el poder de los diplomáticos y otros profesionales del sector público en la ejecución de la política exterior; 2) el uso de las redes sociales aminora el poder de la prensa convencional y también de los gabinetes de prensa. El presidente, armado con un teléfono móvil, tuitea, comparte, contesta y establece su propio marco informativo.

La segunda conclusión se refiere a la desinstitucionalización de la práctica diplomática. El hiperliderazgo promueve un estilo de política pública basado en la acción directa. La política de la impaciencia, la difusión en tiempo real de las decisiones, el lenguaje bélico, la sobreexposición en redes sociales o el peso desproporcionado del poder ejecutivo

dificultan la articulación de un mensaje de país. Es el presidente —en tiempo de guerra— quien lidera la lucha contra la COVID. China se escapa de esta tendencia, a pesar de la creciente visibilidad del presidente Xi Jinping. Aún, el Gobierno chino legitima sus acciones no con la presencia pública de Jinping, sino con apelaciones a la efectividad de sus políticas públicas.

La discusión y las nuevas avenidas para la investigación se centran en la audiencia global. Los estudios sobre la recepción del mensaje y su reinterpretación, de acuerdo con los significados domésticos, está aún por valorar. Los estudios genéricos de Pew Global Research encuentran correlación entre la confianza hacia el líder y la actitud ante ese país. El creciente hiperliderazgo acabará por afectar la percepción de terceros países y transferirá cualidades y defectos. El análisis de contenido y texto, los estudios de audiencia o el seguimiento en redes sociales son tres ejemplos de por dónde puede avanzar la investigación.

En suma, el interés por la diplomacia pública como instrumento de política pública crece en un contexto de crisis de salud global. La condición performativa de la misma tiene efectos en la acción política. Se concatenan varios: la proyección de los responsables políticos, la dramatización de las soluciones y la creación de símbolos sociales para el consumo de la audiencia global. La sobreexposición presidencial, los tuits y el lenguaje de las emociones son argumentos de peso en la construcción de la agenda de relaciones internacionales. Este es el impacto de la COVID-19 en el liderazgo político y la gobernanza pública.

*Juan Luis Manfredi Sánchez\**

Profesor titular de Periodismo y Estudios Internacionales  
Universidad de Castilla-La Mancha